

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux outre-mer

- Présentation, ouverte à la presse, par M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, du rapport de la Cour : « La départementalisation de Mayotte : une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire » 2

Mercredi
13 janvier 2016
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Présidence
de M. Jean-Claude
Fruteau, *Président*



La séance est ouverte à 11 heures 10.

Présidence de M. Jean-Claude Fruteau, président.

La Délégation reçoit M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, qui lui présente le rapport de la Cour : « La départementalisation de Mayotte : une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire ».

M. le président Jean-Claude Fruteau. Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, je suis particulièrement heureux de vous accueillir au nom de la délégation aux outre-mer, ainsi que la délégation qui vous accompagne.

Vous avez bien voulu nous donner la primeur des conclusions du rapport public consacré par la Cour au processus de départementalisation de Mayotte et je vous en remercie.

Notre délégation a déjà eu l'occasion de bénéficier des lumières de la Cour des comptes : elle a en effet entendu, le 27 novembre 2014, M. Antoine Durrleman, président de chambre, dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi relatif à la santé.

Aujourd'hui, votre venue, monsieur le Premier président, me paraît se situer au-delà d'une collaboration ponctuelle, qui fut d'ailleurs très fructueuse. Il me plaît d'y voir, en effet, la déclinaison, dans le cadre spécifique des compétences de notre délégation, des relations institutionnelles entre le Parlement et la Cour des comptes, dont nul n'ignore que le principe est inscrit dans la Constitution.

Notre délégation n'est certes pas un organe de contrôle au sens étroitement juridique du terme, mais plutôt une instance de rencontre où peut s'instaurer un débat contradictoire, ouvert et serein, sur des sujets intéressant les outre-mer dans toute leur diversité. La question que nous allons aborder ce matin fait à l'évidence partie de ces sujets.

Je vous remercie, monsieur le Premier président, d'avoir accepté de vous prêter à un exercice qui contribue à renforcer la vocation de notre délégation au service des outre-mer, et je vous donne maintenant la parole.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je réponds très volontiers à l'invitation de votre délégation, afin de vous présenter le rapport de la Cour sur la départementalisation de Mayotte.

Ce rapport s'inscrit dans la continuité de nombreux travaux de la Cour sur des problématiques de gestion publique intéressant l'outre-mer, mais il s'agit de son premier travail spécifiquement consacré à Mayotte. Cela ne veut pas dire pour autant que serait la première fois que la Cour s'intéresse à ce territoire : dans un chapitre du rapport public annuel 2011 sur les flux migratoires irréguliers outre-mer, elle formulait plusieurs recommandations le concernant. Dans son rapport thématique 2014 sur la santé dans les outre-mer, elle abordait la situation difficile de Mayotte sur le plan sanitaire.

Dans le chapitre de son rapport public annuel 2015 consacré aux compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer, la Cour reconnaissait que si l'extension à Mayotte du dispositif en 2013 était cohérente avec son nouveau statut de département, elle regrettait néanmoins, dans le même temps, que cette extension n'ait pas été l'occasion de

réexaminer la pertinence des sursurémunérations dans l'ensemble des départements d'outre-mer.

Outre ces contrôles et enquêtes de la Cour, vous savez que les juridictions financières sont présentes outre-mer, avec plusieurs chambres régionales et territoriales des comptes : celle de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, celle de Nouvelle-Calédonie, celle de Polynésie française, celle de Saint-Pierre-et-Miquelon et celle de La Réunion et de Mayotte.

Entre 2011 et 2014, la chambre régionale de Mayotte a été particulièrement active puisqu'elle a rendu plus de 100 avis de contrôle budgétaire. Elle a établi, pendant la même période, des rapports d'observation définitifs sur le département, ainsi que sur la plupart des communes et des syndicats intercommunaux. Cette chambre a contribué à l'élaboration du rapport qui nous intéresse ce matin dans le cadre d'une formation commune avec la Cour.

Pour vous présenter ce travail, j'ai à mes côtés Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour et de la formation commune, Henri Paul, président de chambre et rapporteur général de la Cour, ainsi que Pierre Souchet, l'un des rapporteurs de l'enquête.

Près de cinq ans après les lois de 2009 et 2010, trois ans et demi après le rapport d'information du Sénat sur le nouveau département, et alors que l'État vient de présenter un nouveau plan stratégique, « Mayotte 2025 », la Cour a souhaité dresser un premier bilan de la période 2010-2014. Son rapport met en avant deux constats principaux et s'intéresse aux défis auxquels l'île va être confrontée dans les années qui viennent.

Premièrement, le processus de départementalisation a été insuffisamment préparé et piloté. Il est loin d'être achevé. Cette situation met en évidence les résultats insuffisants des chantiers conduits par le département comme par l'État dans le cadre du pacte pour la départementalisation de Mayotte.

Deuxièmement, les conséquences financières de la départementalisation sont mal maîtrisées et soulèvent de fortes interrogations pour l'avenir. Cet état de fait est d'autant plus problématique que les collectivités mahoraises sont dans des situations financières elles-mêmes très difficiles.

Enfin, Mayotte va devoir relever plusieurs défis essentiels et structurants, notamment en ce qui concerne l'équipement du territoire, l'enseignement du premier degré et l'action sociale.

Avant de vous présenter ces constats, je souhaite revenir en quelques mots sur le contexte sociodémographique et économique de Mayotte et sur le cadre juridique de sa départementalisation.

Le contexte sociodémographique et économique de Mayotte constitue bien évidemment une donnée majeure. Il pèse d'ores et déjà sur toutes les politiques publiques menées dans ce territoire. Selon l'INSEE, la population mahoraise s'élèverait à 212 000 habitants. Une incertitude pèse sur ce chiffre, notamment du fait d'un important flux d'immigration économique, en provenance principalement des Comores, concrètement de l'île d'Anjouan. L'immigration légale, relativement modérée, se double d'une immigration clandestine plus difficile à chiffrer. Les près de 20 000 étrangers en situation irrégulière interpellés et éloignés en 2014 ne constituent sans doute qu'une partie des flux réels.

Les pouvoirs publics se sont engagés à limiter ces flux. Cela s'est traduit par une réorganisation des services préfectoraux, un renforcement des moyens des forces de sécurité et l'augmentation des interceptions des barques à moteur, les *kwassa-kwassa*. Malgré cet effort, l'immigration clandestine reste toujours très mal maîtrisée. La réponse à la question migratoire réside dans la coopération avec l'environnement immédiat de Mayotte, notamment avec l'Union des Comores. En effet, l'écart de développement avec le reste de l'archipel rend Mayotte particulièrement attractive.

La population de Mayotte a triplé depuis 1985. Faute de modélisation fiable, l'INSEE refuse de diffuser ses estimations d'évolution pour les années à venir. Mais selon les projections de l'ONU, elle pourrait atteindre près de 500 000 habitants dès 2050 – autrement dit encore doubler – et plus de 700 000 en 2100. Cette population est très jeune : la moitié des habitants a moins de dix-sept ans et demi. Elle est composée à 40 % d'étrangers, dont 95 % de Comoriens.

Malgré d'incontestables progrès dans le domaine socio-économique, le chômage, avec un taux de 36,6 %, demeure le plus élevé de l'ensemble des départements d'outre-mer. Le revenu par habitant de Mayotte, soit 7 900 euros, dépasse à peine le quart du revenu national – il est de 31 500 euros au niveau national et de 18 900 euros pour La Réunion –, malgré une augmentation sensible de 65 % entre 2005 et 2011.

La situation économique de Mayotte reste fragile malgré une croissance moyenne de 8,7 % par an entre 2005 et 2011. Au regard des contraintes d'une économie insulaire, les opportunités de développement sont rares. L'inauguration du nouveau terminal de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi pourrait ouvrir des perspectives en matière touristique, sous plusieurs conditions : l'une d'entre elles, non remplie à ce jour, est le développement d'infrastructures hôtelières adaptées.

Des investissements massifs ont été engagés pour augmenter et diversifier les capacités du port de commerce de Longoni dans le cadre d'une délégation de service public accordée par le département à un partenaire privé. Ces investissements constituent toutefois un risque pour le département en raison de la courte durée de la délégation. La réussite suppose que le modèle économique mis en place par le partenaire privé fonctionne réellement et que les difficultés sociales actuelles auxquelles est confronté le port soient résolues.

C'est dans ce contexte que la départementalisation de Mayotte a eu lieu. Ce changement de statut, l'aboutissement d'un long processus voulu par les Mahorais, désigne la transformation de Mayotte de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution en une collectivité unique régie par le dernier alinéa de l'article 73. La collectivité exerce à la fois les compétences d'un département d'outre-mer et d'une région d'outre-mer. La départementalisation a été approuvée par 95,2 % des électeurs lors de la consultation organisée le 29 mars 2009.

Le département de Mayotte a été officiellement créé le 31 mars 2011 et la départementalisation s'est traduite par le passage à l'identité législative pleine et entière, par l'adoption de la fiscalité de droit commun, par de nouveaux transferts de compétences pour le département et par l'acquisition du statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne, statut qui rend Mayotte davantage éligible aux fonds européens.

Ces rappels étant faits, j'en viens au premier constat de la Cour.

La départementalisation aurait nécessité d'être mieux préparée et pilotée, ce qui n'a été le cas ni au niveau de l'État ni au niveau du département lui-même. Le pacte pour la départementalisation de Mayotte de 2008 avait identifié les principales conditions préalables à la départementalisation. Malgré cela, le pilotage de la réforme par l'État s'est avéré défaillant. Dans d'autres territoires, l'évolution statutaire a été accompagnée par des comités de suivi périodiques. Tel n'a pas été le cas pour Mayotte, que ce soit au niveau central ou déconcentré. En conséquence, d'importants retards ont été pris sur les trois chantiers prioritaires pour l'État.

En premier lieu, le passage de la spécialité à l'identité législative n'est pas encore mené à son terme. Le Gouvernement a été habilité fin 2010 à légiférer par ordonnances, mais le travail législatif et réglementaire nécessaire, s'il est déjà imposant avec l'adoption d'une trentaine d'ordonnances, est loin d'être achevé.

En deuxième lieu, le passage à la fiscalité de droit commun, pourtant décidé en 2001, n'a finalement été réalisé qu'au 1^{er} janvier 2014. Pendant ces treize années, le Gouvernement a plusieurs fois été conduit à préparer dans l'urgence des textes prolongeant les délais, avant de faire adopter dans l'urgence la réforme en 2013.

En troisième lieu, des incertitudes continuent de peser sur la question foncière. Son règlement nécessitait de régulariser le partage entre domaine public de l'État et du département. Il supposait de traiter la question des occupations sans titre et surtout de déterminer les redevables de la taxe d'habitation pour assurer le succès du passage à la fiscalité directe locale.

Pour la population, c'est la découverte de la taxe foncière et de la taxe d'habitation. Dans les faits, un risque de contentieux fiscal de masse continue de peser sur les collectivités territoriales, notamment du fait de l'interrogation persistante sur l'évaluation des valeurs locatives.

La départementalisation s'est accompagnée du transfert de nouvelles compétences au département en matière d'action sociale et de formation. Le département de Mayotte exerce désormais l'ensemble des compétences d'un département d'outre-mer et d'une région d'outre-mer, à l'exception de la construction et de l'entretien des collèges, des lycées et des routes nationales.

Le département n'a pas su adapter en temps opportun ses structures pour assurer pleinement ces nouvelles compétences. Des effectifs très importants sont affectés aux missions de soutien au détriment des missions d'intervention, comme l'action sociale, ou des missions stratégiques telles que l'aménagement, le développement économique, la gestion des crédits européens ou le suivi du contrat de plan État-région.

Par ailleurs, le pilotage financier des actions du département demeure insuffisant. L'expertise financière doit être consolidée et l'évaluation du coût des politiques conduites améliorée. La présentation du budget du département par fonction met l'accent sur le fonctionnement des services généraux et non sur les politiques qu'il est chargé de mener.

Le deuxième constat de la Cour concerne les conséquences financières de la départementalisation. Elles sont mal maîtrisées. Le risque de dérapage est réel pour le budget de l'État et pis encore pour celui du département. La situation financière du département et des communes reste particulièrement préoccupante.

Tout d'abord, je veux souligner que la contribution financière de l'État à la départementalisation n'est pas suivie en tant que telle par l'administration centrale. Ce suivi a dû être réalisé par la Cour dans le cadre de son contrôle. Dans son périmètre le plus réduit, le coût *stricto sensu* de la départementalisation a été de 67,6 millions d'euros cumulés depuis 2010. Ce chiffre est un solde de dépenses nettes supplémentaires. Il se décompose en trois volets : d'une part, une dotation de compensation de 83 millions d'euros versée au département pour la perte de ses anciennes recettes fiscales ; d'autre part, une dotation de compensation des différents transferts de charges passée de 2,9 millions d'euros en 2012 à 18,9 millions d'euros en 2014 ; enfin, l'État perçoit désormais l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

Cependant, au sens large, le processus de départementalisation a eu un coût cumulé de 161,6 millions d'euros entre 2010 et 2014, lié à une augmentation conséquente des dotations dont bénéficient les collectivités mahoraises, essentiellement sous forme de prélèvements sur recettes pour l'État.

Si l'on prend en compte l'ensemble des flux financiers afférents à des politiques publiques menées par l'État, l'effort budgétaire de l'État au profit de Mayotte est passé de près de 680 millions d'euros en 2010 à près de 890 millions d'euros en 2014.

Au total, l'État est engagé dans une logique de rattrapage de son effort budgétaire en faveur de Mayotte et de ses habitants. Ce rattrapage par rapport aux autres DOM n'en est pas moins partiel, dans la mesure où l'effort budgétaire global par habitant à Mayotte demeure inférieur à celui consenti dans ces départements. En loi de finances initiale (LFI) pour 2014, il s'élevait à 5 688 euros en Guadeloupe, 5 716 à la Martinique, 6 420 en Guyane, 5 331 à La Réunion et 3 964 à Mayotte.

Ce rattrapage implicite, que l'État n'assume pas clairement, fait peser un risque financier. L'effort budgétaire annuel s'est déjà accru de 210 millions d'euros ; un alignement du niveau de dépenses par habitant sur celui de La Réunion nécessiterait un effort supplémentaire de 307 millions d'euros par an. Dans ces conditions, la Cour appelle l'État à mieux anticiper et programmer la trajectoire de dépenses en faveur de Mayotte.

Dans le même temps, le passage à la fiscalité de droit commun a profondément modifié le modèle financier des collectivités mahoraises. L'autonomie financière des communes, qui ont désormais prise sur leurs produits fiscaux, est en théorie renforcée ; en 2015, les assiettes des impôts locaux ont été réajustées, souvent fortement à la baisse, ce qui a conduit les communes à augmenter sensiblement leurs taux d'imposition pour maintenir leurs ressources.

Les collectivités se posent deux questions essentielles quant au caractère prévisible et stable de leur structure financière.

D'une part, la répartition entre les communes et le département des recettes tirées de l'octroi de mer fait débat. Cette recette fiscale est particulièrement dynamique. L'État en a déjà changé les règles deux fois en moins de seize mois. L'article 60 de la loi de finances rectificative pour 2015 a finalement tranché pour 2016 et *a priori* pour l'avenir en opérant un partage entre le département et les communes. Cette situation doit être stabilisée.

D'autre part, la garantie des ressources des collectivités mahoraises à leur niveau de 2012, au demeurant moins élevé que celui de 2013, notamment pour le département, a

d'abord été accordée par l'État, puis retirée fin 2014. L'instabilité des règles a été préjudiciable aux collectivités mahoraises qui ne disposent pas de recettes prévisibles.

La Cour observe que la situation financière du département et des communes est fragile. Avec le passage à la fiscalité de droit commun, la structure des produits de gestion courante du département a été bouleversée. Les recettes fiscales et douanières représentaient 76 % des produits de gestion en 2013 ; les dotations, subventions et participations s'élevaient à 20 % de ce même montant. Les proportions sont désormais respectivement de 37 % et 55 %.

Ayant perdu des ressources dynamiques, le département a vu sa situation financière se dégrader à partir de 2014. Cela ne doit pas masquer le poids excessif pour le département des charges de structure, qui s'explique par un effectif très important et un régime indemnitaire favorable.

Le même constat peut être fait pour les communes. Malgré la progression des ressources en 2014, liée notamment à l'affectation de l'octroi de mer, leur niveau reste insuffisant au regard des compétences à exercer et compte tenu du poids excessif des dépenses de personnel.

De nombreuses communes font l'objet d'un plan de redressement arrêté par le préfet, sur proposition de la chambre régionale. Pour le département comme pour les communes, les dépenses d'investissement servent par conséquent de variable d'ajustement, alors même que les besoins en équipement demeurent considérables.

Je veux terminer mon propos en rappelant les défis, identifiés par la Cour, que le département de Mayotte va devoir relever dans les années qui viennent et dans le contexte que je viens d'évoquer. Ils concernent au moins trois domaines : le développement, la scolarisation et l'action sociale.

Premièrement, Mayotte souffre encore d'un retard important en matière d'accès à l'eau, d'assainissement et de résorption de l'habitat insalubre. Des actions dans ces domaines ont été prévues dans le plan Mayotte 2025. Elles font partie d'un recensement assez exhaustif des besoins identifiés.

La Cour recommande que ces actions soient conduites de manière prioritaire. Mayotte a désormais accès, pour un montant maximal d'environ 300 millions d'euros sur la période 2014-2020, à des crédits structurels européens. Seul un calendrier réaliste et suivi impliquant l'État et les collectivités mahoraises permettra la mobilisation totale et utile de ces fonds européens, qui suppose évidemment des contreparties nationales.

Deuxièmement, le système éducatif à Mayotte doit s'adapter à la perspective d'une scolarisation de masse, alors que les résultats sont encore insuffisants. Bien qu'en progression constante, le taux de scolarisation des enfants de trois ans ne s'élève qu'à 63,3 %, contre 100 % en métropole ; 67 % des élèves de CE1 et 75 % des élèves de CM2 ne présentent que des acquis insuffisants ou fragiles en français, contre 21 % et 26 % respectivement en métropole – même si comparaison dans ce domaine n'est pas toujours raison.

Il apparaît donc nécessaire d'augmenter les capacités d'accueil de la population en âge d'être scolarisée. Cela passe par la formation et le recrutement d'enseignants qualifiés, ainsi que par le règlement de la question des constructions scolaires. En effet, aucune alternative crédible n'a été définie pour le moment depuis l'échec et la dissolution du syndicat

mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte, dont c'était la responsabilité. Un soutien technique de l'État aux communes semble, sur ce point, tout à fait indispensable.

Troisièmement, la Cour s'est intéressée aux politiques sociales. Deux d'entre elles ont retenu plus particulièrement son attention : la gestion du revenu de solidarité active (RSA) et la protection de l'enfance en danger.

Limité initialement en 2012 à 25 % du niveau métropolitain, le RSA versé à Mayotte a ensuite été revalorisé à 37,5 % au 1^{er} janvier 2013, puis à 50 % du niveau national au 1^{er} janvier 2014. Ces revalorisations ont augmenté les montants versés à chaque allocataire, mais ont aussi accru le nombre des bénéficiaires de l'allocation. Encore loin d'être achevée, la montée en charge du RSA comporte un risque significatif de dérapage financier. Dans ces conditions, la cristallisation de la compensation financière accordée par l'État au département à son niveau de 2014 fait peser une incertitude sur la capacité de ce dernier à supporter cette charge qui continuera à augmenter.

La protection de l'enfance en danger à Mayotte reste par ailleurs un sujet d'autant plus sensible que l'île compte environ 3 000 mineurs isolés – situation unique en France. L'État reste fortement engagé en raison des imbrications de cette problématique avec de nombreuses autres politiques publiques : droit d'entrée et de séjour des étrangers, protection médicale, éducation, formation professionnelle. Pour autant, le département ne s'est pas encore réellement saisi de cette compétence qui est obligatoire en matière d'aide sociale à l'enfance. Il doit rapidement faire en sorte de l'exercer de manière complète et adaptée.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, vous l'avez compris, la départementalisation n'est pas l'avenir radieux que certains espéraient. Loin d'être achevé, ce processus doit s'appuyer sur une mobilisation plus résolue de l'État dans ses différentes composantes et des élus locaux. Dans le cas contraire, Mayotte et les Mahorais seront confrontés au risque que les financements dégagés pour 2015-2020 ne permettent pas de retours à la hauteur des moyens consacrés.

La Cour formule plusieurs recommandations en vue de remplir enfin les conditions préalables à la réussite de la départementalisation. Il appartient aux pouvoirs publics nationaux et locaux de s'en saisir en fonction des priorités qu'ils auront définies. Je souhaite insister particulièrement sur la nécessité qui s'attache à remettre en chantier les bases de la fiscalité directe locale : la situation actuelle est en effet difficilement tenable et suppose un effort tant des services de l'État que des communes. À défaut, on aura le plus grand mal à éviter que le malaise social constaté aujourd'hui dans l'île ne s'aggrave dans les mois qui viennent.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je vous remercie, monsieur le Premier président, de cette présentation. La délégation aux outre-mer a eu l'occasion de s'intéresser à la situation de Mayotte à travers la présentation par notre collègue Ibrahim Aboubacar du document stratégique Mayotte 2025.

Le rapport de la Cour apporte un éclairage réaliste sur les conditions préalables à la mise en œuvre de cette stratégie qui semble avoir été bien accueillie dans son principe par les responsables politiques intéressés.

L'évolution statutaire de Mayotte a été largement débattue et adoptée démocratiquement. L'État est responsable dans une très large mesure, comme le dit d'ailleurs

le rapport de la Cour, des conditions de son accomplissement. Ce qui ne veut pas dire, naturellement, que la collectivité de Mayotte et les communes qui la composent n'aient pas à prendre leurs responsabilités.

C'est dans cette perspective que se placent les questions que je voudrais, au nom de la délégation, vous poser avant que mes collègues ne s'expriment à leur tour.

L'insistance singulière mise par le rapport sur le facteur démographique montre que, faute d'une maîtrise convenable de l'évolution de la population, les actions politiques semblent vouées à l'échec. Certes, ce n'est pas là une question prioritairement financière. Cependant, la Cour a-t-elle pu apprécier, dans le cours de ses travaux, les conditions dans lesquelles l'État, par exemple, pourrait accompagner ou favoriser une telle maîtrise et les obstacles administratifs, économiques ou autres à surmonter ?

La Cour constate qu'en dégagant les moyens en personnel et en matériel adéquats, l'État est parvenu à améliorer la lutte contre l'immigration clandestine, qui présente à Mayotte des formes spécifiques. Il semble que, dans d'autres domaines, ces moyens administratifs de l'État ne soient pas encore à la hauteur des objectifs poursuivis dans le cadre de la départementalisation. Une évaluation de ces moyens, quantitative, mais surtout qualitative, paraît-elle nécessaire à la Cour et à quelles conditions lui paraît-elle possible ?

Comment rendre aux communes entravées par le poids de leurs dépenses de fonctionnement une certaine liberté de manœuvre, notamment pour le développement d'investissements nécessaires, tout en tenant compte de la situation de l'emploi, qui peut expliquer pour partie l'importance desdites dépenses ?

Enfin, d'une manière générale, le rapport évoque le risque de « dérapage » des coûts liés directement ou indirectement à la départementalisation de Mayotte. S'agit-il seulement d'une évolution consécutive aux imperfections de la gestion administrative ? Auquel cas, il est possible de trouver des solutions. Ou bien s'agit-il de la répercussion comptable et financière de la politique de modernisation et de développement voulue par les pouvoirs publics ? Dans ce dernier cas, le terme de « dérapage » ne risque-t-il pas d'être perçu comme impliquant une appréciation d'opportunité de la part de la Cour ?

M. Ibrahim Aboubacar. Dans votre conclusion générale, monsieur le Premier président, aux pages 123 et 125 de votre rapport, vous constatez que le processus de départementalisation a commencé en 2001 et que, dix ans après, en 2011, les principaux acteurs n'étaient pas prêts au basculement. Vous indiquez également à la fin que c'est par une définition claire des étapes à franchir et par un effort énergique pour combler les retards qu'il faut commencer, dans un esprit de responsabilité partagée.

Que la départementalisation fût mal préparée, nous le savons, particulièrement ceux d'entre nous qui ont suivi ce processus depuis quinze ans. Les causes en sont multiples. Qu'il nous faille avoir une vision partagée, État et responsables locaux, pour réussir la suite, nous sommes les premiers à l'appeler de nos vœux.

L'accord de 2000 sur l'avenir de Mayotte, bien qu'approuvé par 73 % de la population, n'était pas unanime. Des doutes et des suspicions demeuraient dans les esprits de certains dirigeants et la volonté de mettre en œuvre le contenu de l'accord n'était pas au rendez-vous, certains considérant même que toutes ces réformes préalables étaient prétexte à retarder ou refuser la départementalisation.

C'est ainsi que la réforme de l'état civil, la réforme foncière et la réforme fiscale ne furent pas menées à terme avec la force nécessaire sans que cela n'émeuve personne. Bien que le pacte pour la départementalisation de 2008 ait rappelé ces exigences, aucune accélération n'a été observée entre son octroi par le Président de la République et la départementalisation effective en 2011. On venait de repousser la réforme fiscale de 2007 à 2014, mais le foncier et l'état civil restaient toujours à la traîne.

La réaction est venue des élus locaux, inquiets de voir le processus s'embarquer sur de mauvais rails. Je remercie mon collègue Victorin Lurel d'avoir accepté, lorsqu'il était ministre des outre-mer, l'idée que je lui avais soumise dès septembre 2012, d'une vision partagée, devenue le document stratégique « Mayotte 2025 », signé cette fois par l'État et l'ensemble des élus locaux. Il faut maintenant le faire vivre et aller plus loin dans les défis à relever. C'est pourquoi j'approuve totalement votre recommandation n° 2.

Vous faites observer, à juste titre, dans votre introduction que l'expression « départementalisation » ne rend compte qu'imparfaitement du processus de transformation juridique du territoire. On ajoutera que l'appellation de « département de Mayotte » ne rend compte que partiellement de la réalité de ce statut. Les dénominations actuelles des collectivités de Guyane et de la Martinique sont plus pertinentes, mais cela tient à notre histoire.

Ce point est particulièrement important. Il suffit de lire dans les lois que nous avons votées depuis 2012 la quantité d'appellations désignant Mayotte : parfois, on lit « les départements d'outre-mer et Mayotte », parfois « les départements d'outre-mer », ou encore « les quatre départements d'outre-mer », voire « les cinq départements d'outre-mer ». À tel point que moi-même, en tant que législateur, je ne sais jamais s'il faut parler de département ou de région d'outre-mer dans un texte de loi ni si, *a priori*, Mayotte est ou non concernée.

Enfin, je voudrais rappeler avec force qu'à l'heure où nous faisons un bilan de cette départementalisation, quatre ans après son lancement, il importe d'avoir à l'esprit que la totalité des phénomènes en œuvre dans l'île ne sont pas tous dictés ou liés par cette départementalisation ; et l'on a tendance à lui mettre sur le dos des choses qui n'ont rien à voir... La départementalisation fixe, bien entendu, un cadre juridique à notre développement et l'oriente, l'impulse ou l'impacte. Mais enfin, refuser la pauvreté, vouloir l'éducation de la population, vouloir la santé des gens, un mieux-vivre et un mieux-être, nous continuerons à le vouloir, quel que soit le statut du territoire ! C'est d'ailleurs ce que les îles indépendantes voisines viennent chercher à Mayotte... tout en nous donnant des leçons d'indépendance !

Les contraintes qui s'imposent au territoire, explosion démographique, rareté du foncier, spécificités culturelles, relations avec nos voisins comoriens, département ou pas, elles seront là. C'est le cadre qui régit notre développement.

À partir de cela et compte tenu de mon temps de parole limité, je me cantonnerai à quelques questions et observations parmi toutes celles que m'inspire ce rapport dont je salue la tonalité et l'impartialité. Je n'ajouterai pas l'exhaustivité, car ce ne fut sans doute pas votre objectif.

Ma première question a trait à l'immigration et à ses impacts sur les politiques publiques à Mayotte. Selon vous, quelle est la conjugaison possible entre l'attractivité de Mayotte par rapport aux îles voisines et la juste aspiration au développement de sa population ? C'est une question de fond, qu'il ne faut pas continuer de sous-entendre, et qui

est sous-tendue par des oppositions entre nous, élus locaux, et l'État. Pourra-t-on continuer à bénéficier des différentes dérogations contenues dans le régime législatif applicable à Mayotte pour endiguer ce phénomène migratoire ? Quelle mesure supplémentaire, selon vous, pourrait être prise utilement pour améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine ?

Dans le cadre de votre recommandation n° 2 sur le pilotage, dont le contenu est pertinent, faut-il clairement suggérer à l'État la nomination à nouveau d'un chargé de mission rattaché à Matignon pour piloter, entre autres, ce processus, et à la préfecture de Mayotte celle d'un *alter ego* ? La pratique que nous avons, depuis plusieurs années, localement, de confier cette tâche à un stagiaire de l'École nationale d'administration (ENA) n'est manifestement pas satisfaisante.

Toujours dans la recommandation n° 2, un point crucial doit être abordé, c'est la connaissance par les usagers de la norme applicable à Mayotte : vos observations, pages 41 à 44, et notamment à la page 42, décrivent de réelles difficultés. Comment remédier à cela, nul n'étant censé ignorer la loi ?

S'agissant du développement économique, je m'en tiendrai à votre recommandation n° 1 sur le port. Je m'inquiète doublement, à la lecture de toutes les irrégularités et imprécisions qui ont entouré la passation de cette délégation de service public (DSP), objet des remarques de la chambre régionale des comptes, et du dispositif exposant le risque pesant sur le département, tel que décrit à la page 36 du rapport. Cela me donne l'occasion de rappeler que le port de commerce de Mayotte est le seul à avoir un statut différent des autres ports de commerce des départements d'outre-mer.

J'en viens à la recommandation n° 3 et à la question foncière, qui est, comme vous l'avez dit, centrale. Au-delà de ce qui est écrit, il faut souligner une incompréhension très profonde entre l'État et les élus locaux. La création de l'Établissement public foncier (EPF), objet de votre recommandation, en gestation depuis six ans, est la manifestation de cette incompréhension que symbolise l'initiative de la Direction générale des outre-mer (DGOM), citée page 48 et consistant à interroger la validité des textes malgaches qui régissaient auparavant notre foncier. Je voudrais souligner la dangerosité de cette démarche, car un certain nombre d'actes de propriété aujourd'hui en œuvre sont attachés à ces textes de 1926 et 1929.

Je ne comprends pas cette démarche consistant à s'interroger à ce propos, car il y a d'autres questions infiniment plus graves à se poser, s'agissant de ces textes malgaches et de la rupture de nos relations avec les Comores. Comment des centaines d'hectares sont-ils passés du statut de concession au statut de propriété privée, alors que, dans les ordonnances royales, ils étaient censés revenir au domaine public ?

Comment demander aujourd'hui à la population qui habite dans la zone des cinquante pas géométriques (ZPG) de payer une contribution, alors qu'on dit vouloir régulariser la situation en référence au droit des indigènes ? Lorsque Mayotte a été vendue à la France en 1841-1843, le roi avait reconnu explicitement, dans l'article 6 du traité, la propriété des indigènes qui y habitaient. J'appelle donc à faire preuve de prudence et à se garder de remuer par trop des dispositifs d'une autre époque qui ne feront que compliquer les choses.

Cette incompréhension nous a conduits à sortir le décret sur la zone des cinquante pas géométriques en 2009, alors que la régularisation foncière a été entamée en 2001. Le

Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) avait fini son relevé physique plusieurs années après, et le département a été incapable de poursuivre le travail.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Monsieur Aboubacar, puis-je vous demander d'abrégéer un peu votre intervention ?

M. Ibrahim Aboubacar. Je vais conclure, monsieur le président.

Concernant le pilotage de la réforme fiscale, vos recommandations 4 et 6 sont pertinentes.

En revanche, je souhaite savoir dans quelle mesure la modification des bases fiscales excluant de l'impôt une grande proportion de contribuables a pu être décidée entre 2014 et 2015, posant ainsi la question de l'égalité entre les contribuables devant l'impôt. Est-ce légal ? Qui contrôle ? Cette situation est-elle tenable ?

S'agissant de ce qu'on appelle le coût de la départementalisation, les recommandations 5 et 6, et 7 à 11 sont, elles aussi, tout à fait pertinentes. La stratégie de rattrapage de l'effort de l'État par habitant et les efforts des collectivités locales doivent être conduits en concomitance pour aller dans le sens d'un renforcement des capacités, de la bonne gouvernance, de la transparence et de la maîtrise des dépenses.

La question du RSA enfin concentre à elle seule nombre d'approximations. J'ai été frappé par le fait que vous ayez dû recourir à des chiffres de l'ONU pour articuler vos réflexions dans ce document, l'INSEE ayant refusé de donner les projections officielles. Comment accepter le plafonnement du montant de la contribution à son niveau de 2014, à un moment où le RSA était égal à 50 % de la valeur nationale, sachant que nous étions dans une phase ascendante du dispositif ?

Pour conclure, je remercie la Cour des comptes pour le travail extrêmement important et utile qu'elle a mené et qui permettra aux acteurs locaux de s'approprier de manière partagée les enjeux qui sont devant eux.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je tiens à prévenir mes collègues que je ne pourrai pas leur accorder le même temps de parole qu'à Ibrahim Aboubacar ! Cela étant, en tant que député de Mayotte, il est concerné au premier chef. Il était donc normal qu'il bénéficie d'une exception pour lui.

M. René Dosière. Quand on lit attentivement votre rapport, monsieur le Premier président, on s'aperçoit qu'il est parfaitement conforme à la vocation de la Cour d'être en quelque sorte une briseuse de rêve... Ce rêve, je l'ai vécu avec les Mahorais en 2009 quand, dans l'enthousiasme général, ils ont souhaité la départementalisation. Votre rapport démontre, en s'appuyant sur de multiples exemples, que ni l'État, au niveau national ou local, ni les collectivités, qu'il s'agisse du conseil général ou des communes, ni la société mahoraise n'étaient préparés au choc que représentait l'application du statut départemental.

Votre constat est réaliste et vous formulez un certain nombre de propositions. Il me semble que les défis que vous évoquez nécessitent de resserrer ces propositions autour de deux ou trois points importants et d'un pilotage beaucoup plus étroit entre l'État et les collectivités – et quand on parle de pilotage, on parle d'engagements réciproques. Or vous

avez noté à plusieurs reprises que les collectivités n'avaient pas respecté les engagements qu'elles avaient pris à l'égard de l'État dans tel ou tel domaine.

Dans votre rapport, vous n'abordez pas les questions d'état civil, sur lesquelles j'ai beaucoup travaillé avec Didier Quentin et dont je ne suis pas sûr qu'elles soient réglées. Il serait peut-être utile que la délégation puisse faire une vérification sur ce sujet précis, car tout le monde devrait disposer d'un état civil. Où en est-on aujourd'hui ?

À plus long terme, l'Assemblée n'échappera pas à une réflexion sur l'avenir de Mayotte. Quel développement, quel type de société souhaitons-nous offrir aux jeunes Mahorais, qui sont particulièrement nombreux ? À lire votre rapport, et compte tenu de ce que nous pouvons connaître sur la réalité de Mayotte, on a le sentiment qu'au fond, dans cette société, il y aura deux catégories de personnes : ceux qui disposeront d'emplois publics, et les autres, qui bénéficieront de prestations publiques. Plus un certain nombre de clandestins, avec ou sans papiers... Mais les emplois privés, ceux qui créent de la richesse, je ne les vois pas. Est-ce ce type de société, cette sorte d'assistanat général, au sens propre du terme, c'est-à-dire un système où les gens vivront avec des revenus provenant de l'extérieur, alors qu'eux-mêmes ne produiront rien, est-ce cela que nous voulons offrir à la population mahoraise ? C'est un vrai problème, car ce type d'évolution est humainement inacceptable pour les Mahorais et financièrement insupportable pour la France.

Vers quel type de société voulons-nous faire évoluer Mayotte, compte tenu du fait qu'il faudra bien régler, de manière plus prioritaire que nous ne l'avons fait jusqu'à présent, l'expansion démographique ? L'île est par nature un territoire limité. La population ne peut pas augmenter indéfiniment, ou alors il faudra qu'elle le quitte. Pour aller où, et pour faire quoi ?

J'en viens aux relations entre Mayotte et le reste des Comores, en particulier Anjouan. Le niveau de vie à Mayotte va augmenter, artificiellement dans la mesure où cette augmentation ne sera pas générée par la richesse locale, mais par des transferts financiers en provenance de France. Cette augmentation de richesse représente un attrait considérable pour des gens qui, à côté, sont dans la misère. Vingt mille personnes sont reconduites par an, et sans doute autant arrivent – parfois les mêmes ! Une somme considérable, de l'ordre de 50 millions d'euros, est dépensée en mesures policières. On ne peut pas continuer ainsi. Il faudra bien que le Gouvernement se donne les moyens de régler ce problème, qu'on ne pourra régler que dans le cadre d'une discussion avec les Comores. Les modalités de la discussion ne sont sans doute pas simples, mais je le répète, nous ne pouvons pas continuer dans ce sens, car continuer ainsi, c'est n'offrir aucun avenir, sinon un avenir d'enfer et policier aux Mahorais, qui méritent beaucoup mieux que cela.

Mme Sophie Errante. Je suis députée de Loire-Atlantique, mais je travaille depuis quinze ans avec l'île de Mayotte en tant que chef d'entreprise.

Je n'ai pas encore parcouru entièrement le document « Mayotte 2025 », mais je me demande, si l'on veut mettre à profit les richesses de l'île, qui sont nombreuses, comment favoriser le développement économique et touristique. L'état de Mayotte s'est considérablement dégradé ces quinze dernières années, en termes notamment d'insécurité et de manque d'hygiène. Certes, lors d'un déplacement ministériel, je suppose que tout est fait pour que ce soit bien calé, mais si vous y allez sans prévenir personne, vous constaterez entre autres que l'île est envahie de déchets. Tout cela ne donne pas envie d'y venir. Si l'on veut

donner du potentiel à Mayotte, il faudra régler d'abord les problèmes d'insécurité, de qualité du milieu, et faire ce qu'il faut pour rendre possible l'investissement.

Je connais beaucoup de chefs d'entreprise qui disent ne plus pouvoir vivre à Mayotte et qui veulent quitter l'île parce qu'ils ne peuvent plus scolariser leurs gamins, qu'ils vivent sans perspective d'avenir et dans l'appréhension de perdre leur bien. Si l'on ne fait rien en matière de sécurité, d'éducation et d'hygiène, on aura beau faire dans l'incantation, rien ne changera. Mayotte mérite qu'on lui donne sa chance parce qu'il y a beaucoup de belles choses à y faire. Je partage à cet égard les craintes de René Dosière.

M. François Scellier. Je me limiterai aux questions financières et budgétaires.

Les dispositifs d'aide fiscale qui existent en métropole sont également appliqués à Mayotte. Avez-vous, monsieur le Premier président, étudié les conséquences que ces avantages fiscaux peuvent avoir en termes d'investissement, tant au niveau qualitatif que quantitatif, sur le développement de l'île ?

M. Victorin Lurel. Je tiens à saluer la Cour des comptes et son Premier président, pour la tonalité et la qualité de son rapport. Et je partage totalement les appréciations d'Ibrahim Aboubacar.

Il faut tenir compte de l'impatience sociale. On a mis à peu près cinquante ans pour parvenir à l'égalité sociale dans les quatre autres DOM. Mayotte n'attendra pas cinquante ans : ce qui a été arrêté en 2008, s'agissant notamment du RSA, a dû être accéléré face à la demande sociale, et c'est insuffisant. Je suis convaincu qu'il faudra accroître le rythme du rattrapage, car la conflictualité sociale s'est fortement développée à Mayotte. Les gens sont parfaitement informés de ce qui se fait à Paris, l'information arrivant très rapidement à Mayotte.

J'en viens au deuxième risque et à ce qui est arrivé aux quatre départements d'outre-mer. Certains ont parlé de façon excessive de génocide culturel, de disparition des valeurs traditionnelles de la société. Parallèlement à la croissance, on verra se développer une sorte de « satisfaction querelleuse », comme disait Raymond Aron. Il y aura peut-être une sorte de *revival* culturel, qu'il faut appréhender dès maintenant, pour éviter qu'il vienne à se développer sur une base confessionnelle. Pour l'heure, Mayotte est une société apaisée en termes de pratiques culturelles et culturenelles, et c'est une chance. Mais si nous nous contentons d'agir en termes de dépense publique sans tenir compte de cette dimension culturelle, nous risquons de faire naître les querelles que nous connaissons dans nos propres régions.

J'aimerais savoir si la Cour a entendu les élus sur la question des mineurs en « déshérence ». L'État ne jouant pas son rôle en termes de contrôle des flux migratoires, beaucoup d'enfants sont laissés sur place. Le budget du département en la matière s'élevant à 1 % des dépenses – peut-être un peu plus aujourd'hui en dépenses d'intervention –, comment voulez-vous qu'il consacre beaucoup plus pour contrôler des flux qu'il ne maîtrise pas et qui relèvent de la compétence de l'État, notamment aux frontières ? Il faut, en l'occurrence, une politique plus que partagée avec l'État.

Certains de mes collègues, qui avaient mené des missions sur place, avaient émis le vœu de créer – vous l'avez évoqué à propos de l'investissement – une sorte d'agence technique qui serait à la disposition des communes, et qu'il y ait, pour un temps limité, une reprise de la compétence de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Je ne sais pas si cette question

est toujours d'actualité, mais j'aimerais savoir si l'on peut imputer la responsabilité de cette situation au seul département, en laissant entendre que les élus sont irresponsables et se contentent d'ignorer la présence de ces enfants dans les rues...

M. Didier Migaud. Je vous remercie pour les appréciations que vous avez portées sur le travail de la Cour, sur sa tonalité et son impartialité.

Vous avez été plusieurs à avoir mis en avant le facteur démographique. Si la Cour a souhaité y insister, c'est qu'il s'agit bien d'une spécificité de Mayotte. Le sujet est très sensible, comme le montrent les réserves de l'INSEE pour communiquer les conclusions d'études qu'il a sans menées, d'où notre recours à l'ONU pour obtenir quelques projections. C'est un facteur extrêmement important, que nous ne connaissons dans aucun autre département français.

Ce phénomène pèse lourdement sur l'ensemble des politiques publiques et l'État ne semble pas en avoir pris la pleine mesure. Il n'appartient pas à la Cour de prescrire une politique démographique : cela relève de la responsabilité des élus nationaux et des élus locaux. Nous restons dans le rôle qui est le nôtre, qui consiste à évaluer les conséquences de ce facteur démographique qui tient à tout à la fois à la croissance naturelle et à l'insuffisante maîtrise de l'immigration clandestine en dépit des efforts que l'État a consentis pour mieux endiguer ce phénomène, et qu'il faut reconnaître : depuis que la Cour a fait un certain nombre d'observations sur cette immigration clandestine, des mesures ont été prises pour renforcer les moyens administratifs, et qui ont en partie porté leurs fruits.

Si l'État a contribué à l'impréparation que vous avez tous déplorée et que nous avons identifiée, il a néanmoins pris un certain nombre de mesures. Il s'est doté d'un véritable secrétariat général pour les affaires régionales qui devrait lui permettre d'assurer son rôle d'autorité de gestion des fonds européens structurels et d'investissement. Compte tenu de l'importance de l'enjeu du développement, cette réforme est particulièrement bienvenue.

Pour ce qui est de l'absence de pilotage, nous avons pu noter que tout n'avait pas été fait pour assurer le suivi aussi bien sur le plan national que sur le plan des représentants de l'État sur le territoire de Mayotte. Les dispositions visant à organiser une nouvelle gouvernance prévues dans le cadre du plan Mayotte 2025 devraient offrir une perspective de pilotage plus resserrée. Reste encore à mettre en place ce dispositif, et il faudra que cela suive si l'on veut que les problèmes soient pris à bras-le-corps.

Pour ce qui est des communes, sans modification du volume de leurs ressources, la plupart d'entre elles seront incapables de dégager de l'autofinancement pour réaliser les équipements nécessaires, même si tout ne relève pas de leur responsabilité. La chambre régionale a fait un certain nombre de préconisations, notamment sur le gel provisoire du taux de la surrémunération pour les fonctionnaires locaux. Cette mesure devrait leur permettre, nous semble-t-il, de dégager de réelles marges de manœuvre en l'absence d'autres gisements d'économies. Manifestement, les collectivités sont réticentes ; nous n'avons pu que renouveler notre recommandation en la matière.

Si les communes obtiennent de nouvelles ressources, le risque est que seule une part marginale bénéficiera aux dépenses d'investissement, compte tenu de la propension des collectivités à privilégier les dépenses de fonctionnement. L'affectation directe d'une fraction de ces nouvelles ressources à la section d'investissement est une solution à écarter : elle pourrait avoir pour effet pervers de réduire la nécessité pour les communes de dégager un

autofinancement à partir de la section de fonctionnement. C'est une véritable difficulté, d'autant que si la perspective de bénéficier de davantage de fonds structurels européens est effectivement un élément positif, la question reste posée des contreparties à assurer, du côté de l'État, mais également des collectivités territoriales qui doivent impérativement contraindre leurs dépenses de fonctionnement.

Le problème du chômage, que vous avez également évoqué, ne se réglera pas par de l'emploi public. Les élus locaux doivent être conscients de la nécessité de mieux maîtriser l'augmentation de la masse salariale des collectivités : du fait de la surrémunération, chaque emploi public créé entraîne des dépenses supplémentaires.

Le risque de « dérapage » que j'ai évoqué ne doit pas être interprété comme étant de la part de la Cour un jugement d'opportunité sur le nécessaire effort de rattrapage. Nous voulons simplement dire qu'il peut y avoir dérapage par rapport à ce que l'État a prévu pour faire face à tel ou tel besoin : ces actions étant insuffisamment encadrées, précisées, programmées, les conséquences financières et budgétaires n'en sont pas tirées. D'où des situations subies. On peut faire le même raisonnement sur les conséquences de la départementalisation ou sur le RSA : les incidences d'une augmentation des sommes nécessaires pour le paiement du RSA sont insuffisamment prises en considération, y compris au niveau de l'État.

Le président Vachia aura peut-être l'occasion de revenir sur la question de la cristallisation au niveau de 2014, soulevée par Ibrahim Aboubacar. La loi peut s'interpréter et, bien entendu, il y a une marge de négociation entre l'État et les collectivités territoriales pour s'entendre sur la répartition de la dépense en la matière. Il est souhaitable qu'il y ait sur ce sujet des discussions sérieuses entre l'État et les collectivités territoriales.

Le président Vachia répondra plus précisément aux questions relatives à l'état civil et aux avantages fiscaux qui peuvent être reconnus sur l'île. La Direction générale des finances publiques (DGFIP) connaît quelques difficultés pour identifier les opérations. Elle avance d'ailleurs des arguments qui ne sont pas toujours très convaincants ; il faudra y revenir. Je ne comprends pas pourquoi la DGFIP ne parviendrait pas à mieux identifier les conséquences de tel ou tel dispositif fiscal. On ne peut ignorer les avantages accordés sans agrément qui peuvent se fondre dans la masse, mais il doit tout de même être possible de mener des investigations complémentaires. Quoiqu'il en soit, pour le moment, nous manquons d'éléments pour apprécier les conséquences de la mise en place d'un certain nombre de dispositifs fiscaux sur l'île de Mayotte.

Mme Errante a évoqué de vrais sujets. J'ai moi-même pu me rendre compte, en me rendant sur l'île, des problèmes d'insécurité et d'éducation, sans compter des problèmes plus basiques, comme l'accès à l'eau ou l'assainissement. Ce qui explique le manque d'attractivité de Mayotte pour les fonctionnaires d'État, qui n'y restent pas toujours aussi longtemps qu'ils l'avaient prévu en raison de ce contexte : j'ai même rencontré des fonctionnaires véritablement en souffrance. Il faut donc être très attentif à ces questions.

Pour ce qui est des mineurs isolés, c'est pour l'heure l'État qui assume cette responsabilité, alors que la compétence revient normalement au département. Dans les faits, ce sont les associations, subventionnées par l'État, qui font le plus gros du travail – je veux parler des mineurs isolés étrangers, qui sont les plus nombreux. Le département doit être en mesure d'exercer les compétences qui lui ont été transférées et s'en donner les moyens.

Je ne sais, monsieur Dosière, si la Cour est une briseuse de rêve, ce n'est pas obligatoirement sa vocation ! Reste que nous sommes obligés de raisonner à partir de la réalité et non des engagements pris et des objectifs affichés ; et lorsque nous les prenons en considération, nous mesurons le décalage entre les uns et les autres. Nos observations en tout cas nous ont conduits à la conclusion que la préparation a été insuffisante et l'ensemble du processus insuffisamment piloté, tant au niveau de l'État qu'au niveau du département et des collectivités.

M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. En ce qui concerne le port de Longoni, monsieur Aboubacar, la chambre régionale des comptes avait rendu un avis qui soulignait certains risques et certaines limites de l'opération, mais c'est à l'évidence un facteur possible de développement économique. Aujourd'hui, le département est indirectement engagé dans de gros investissements d'outillage portuaire engagés par le délégataire et il porte en quelque sorte ces risques. Il faut donc que le modèle de développement puisse se mettre en place ; cela suppose que les questions qui donnent lieu à des conflits quasiment journaliers entre le délégataire et la vieille société d'outillage portuaire soient définitivement réglées.

Il n'appartient pas à la Cour de dire comment cette question sociale doit être réglée, mais il est vivement souhaitable qu'elle le soit. Il est plus important de régler la question sociale pour permettre le développement économique que d'envisager un autre statut pour le port. Cette délégation de service public pourra fonctionner si le délégant, autrement dit le département, le délégataire et les partenaires sociaux parviennent à se mettre d'accord sur un modèle de développement.

Vous avez souligné à juste titre l'importance de la question foncière. Le rapport recense un certain nombre de sujets. La mise en place d'une agence foncière doit s'accompagner d'une clarification définitive de la propriété juridique du domaine public comme du sort à donner aux « occupants sans titre » – j'ai bien entendu vos rappels historiques. En tout état de cause, la stabilisation de la propriété foncière ou de l'occupation foncière est assurément une des clés du développement. Les dossiers étant sur la table, il faut dès à présent arrêter des solutions.

La question des bases fiscales est sans doute le tout premier des chantiers prioritaires. Si, en 2015, les services fiscaux ont rétréci les bases de la fiscalité directe locale, c'est tout simplement parce qu'on n'arrivait pas à trouver un certain nombre de redevables. La mission prioritaire, à travers des travaux sur l'adressage, l'état civil et l'inventaire des occupants – je ne parle pas des propriétaires – des parcelles, consiste à définir les bases de la fiscalité directe locale, s'agissant notamment ceux qui vont payer la taxe d'habitation. La situation actuelle est totalement intenable et appelle une solution d'urgence – une « opération commando », en quelque sorte – pour régler la question des occupants des parcelles.

En ce qui concerne le RSA, le texte de loi parle de cristallisation à son niveau de 2014. Il faut en faire l'interprétation, dans la mesure où, en 2014, nous en étions encore à un pourcentage du tarif du RSA national. Il y aura sans doute une réévaluation. Notre inquiétude porte plutôt sur l'aspect démographique : plus le tarif du RSA augmentera, plus les ayants droit seront nombreux. Nous souhaitons, là comme ailleurs, une programmation de la dépense et de l'effort à consentir, sachant que, derrière cela, se pose aujourd'hui la question plus générale du financement du coût net du RSA par les départements.

Pour ce qui est du suivi, nous avons noté que des structures de pilotage ont été mises en place par le plan Mayotte 2025. La structure de suivi doit être sur le point de se réunir sous la houlette du préfet. Il faut aussi identifier au niveau national quelqu'un qui soit capable d'assurer le suivi et surtout fixer une programmation financière à moyen terme de l'effort de l'État. Nous avons constaté l'effort à faire ; reste à le programmer pour savoir où nous voulons aller.

Le rapport évoque bien la question de l'état civil, à la page 50 ; mais vous avez raison, monsieur Dosière, le travail n'est pas terminé. Cela fait partie des prérequis qui n'ont pas été totalement remplis.

M. René Dosière. L'objectif est de connaître le nombre de ressortissants à la taxe d'habitation.

M. Jean-Philippe Vachia. Les connaître et les retrouver, avec un adressage et une dénomination des rues qui est loin d'être définitivement arrêtée.

Le Premier président a répondu à la question sur les avantages fiscaux ; nous n'avons pas eu davantage d'éléments. Ce sera l'objet d'une enquête ultérieure.

Concernant le développement économique, le PIB est essentiellement constitué de transferts financiers. Il s'agit donc de trouver des modèles de développement. Cela passe par de l'investissement public local grâce à la solvabilisation permise par les fonds européens. Même si l'État a annoncé qu'il apporterait lui-même les contreparties, ce qui est exceptionnel, encore faut-il mettre sur la table des projets viables ; or vous connaissez l'immensité des exigences de l'Union européenne quant à la qualité des réalisations... C'est maintenant qu'il faut engager ces projets et, fût-ce à titre symbolique, il faut que les collectivités puissent, dans leur section d'investissement, accompagner cet effort d'investissement public.

La différence de modèle de développement entre Mayotte et les Comores est un puissant facteur d'attraction pour les migrants. Nous avons eu quelques échanges avec le ministère des affaires étrangères pour faire le point sur la politique diplomatique de la France dans cette région. Des pourparlers sont en cours pour trouver des accords afin de mieux contrôler les bateaux comoriens. Il faudrait arriver – mais nous sommes là aux limites des compétences de la Cour et nous entrons dans le domaine de la diplomatie – à une sorte de donnant-donnant entre les concours, qui ne sont pas totalement négligeables, de l'Union européenne pour le développement des Comores, et de leur part un meilleur contrôle des flux d'immigration. Nous avons pu constater sur place que les sept vedettes des moyens maritimes de Mayotte – gendarmerie, douanes, etc. – sont utilisées à plein quasiment tous les jours pour l'interception des *kwassa-kwassa*. Beaucoup sont interceptés, mais d'autres pas ; cela ne peut pas durer éternellement. Nos moyens maritimes sont employés à la limite de leurs capacités. S'il y a une solution, elle passe sans doute par des accords avec l'Union des Comores.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Monsieur le Premier président, je vous remercie, ainsi que les membres de la délégation qui vous accompagne, d'avoir consacré tout ce temps à la délégation aux outre-mer et de lui avoir réservé la primeur de votre rapport public sur le processus de départementalisation de Mayotte.

La réunion se termine à 12 heures 35.